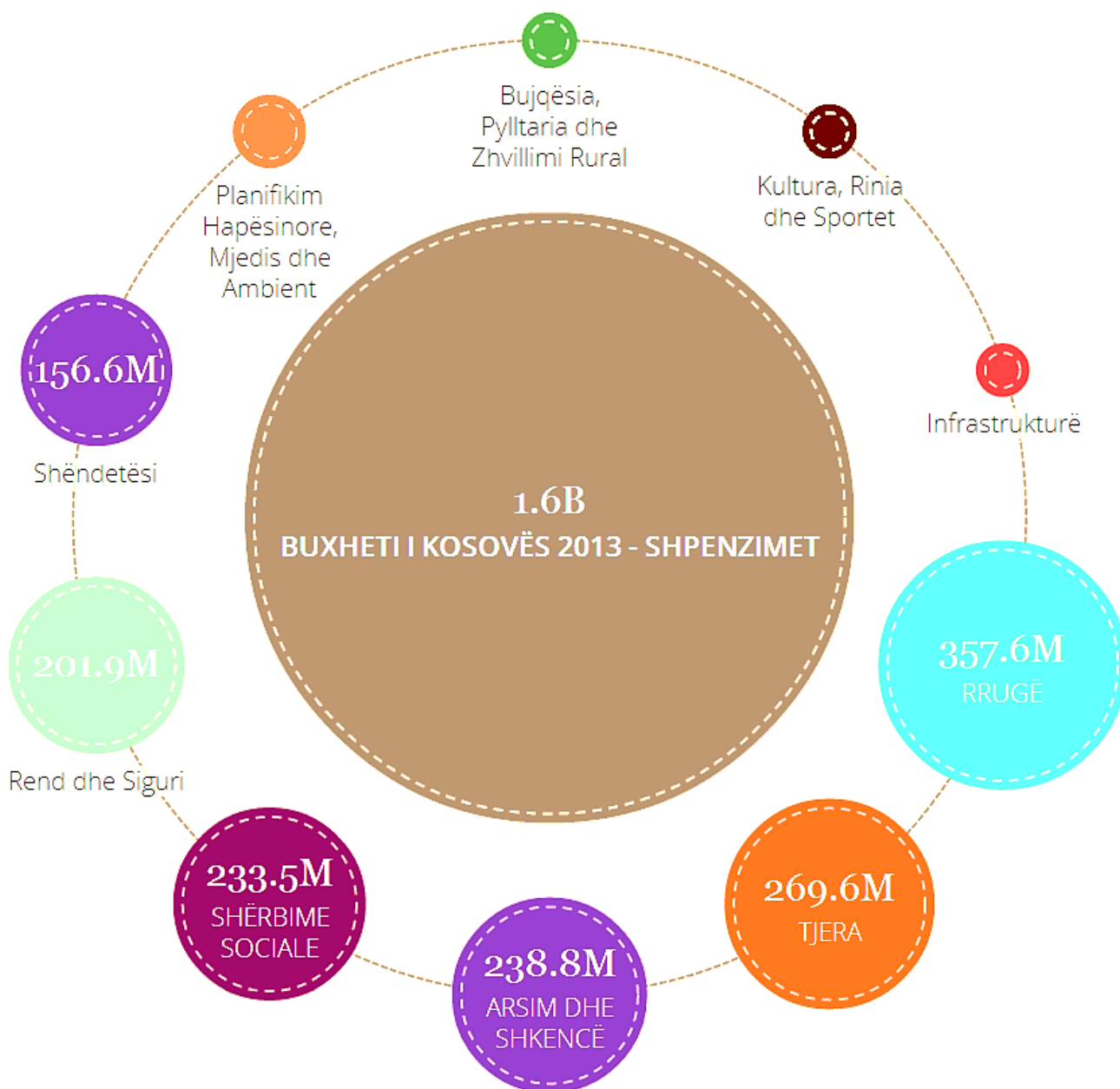


Buxheti i Kosovës - transparenca dhe format e raportimit buxhetor



Përmbledhje ekzekutive

Buxheti shtetëror është një nga instrumentet më të rëndësishme ekonomike të cilin e ka në dispozicion Qeveria e Kosovës. Hartimi dhe shpenzimi i buxhetit të Kosovës ka qenë kompetencë e institucioneve vendore që nga themelimi i Institucioneve të Përkohshme Vetëqeverisëse. Mirëpo, edhe pas më shumë se një dekadë nga koha kur institucionet vendore kanë gëzuar të drejtën për hartimin dhe shpenzimin e buxhetit shtetëror, ekzistojnë probleme të mëdha në procedurat e hartimit, shpenzimit dhe raportimit të buxhetit. Buxheti i Kosovës në disa raste është aprovuar me nguti dhe pa debat në Kuvendin e Kosovës. Forma aktuale e ndarjeve dhe raportimeve buxhetore nuk është e detajuar në atë nivel sa për t'ia mundësuar deputetëve të Kuvendit të Kosovës dhe qytetarëve të kuptojnë qartë mënyrën e ndarjeve dhe shpenzimit të parasë publike.

Në tri vitet e fundit, Ministria e Financave ka reduktuar formatin e raportimit buxhetor në baza tre mujore dhe vjetore, duke e ulur edhe më tej transparencën dhe llogaridhënien për mënyrën e shpenzimit të parasë publike. Organizatat buxhetore nuk publikojnë në uebfaqet e tyre raportet e detajuara të shpenzimeve buxhetore. Nga 19 ministri sa ka Qeveria e Kosovës, vetëm Ministria e Drejtësisë publikon të dhëna në baza të rregullta për shpenzimin e buxhetit të këtij institucioni. Institucionet e pavarura nuk publikojnë raporte të veçanta për shpenzimet e buxhetit, por mjaftohen vetëm me publikimin e raporteve vjetore të performancës në kuadër të të cilave ndodhet një përshkrim i shkurtër i buxhetit të institucionit. Nga 37 komunat e Kosovës, vetëm Komuna e Malishevës ka të publikuara raportet periodike për shpenzimin e buxhetit, kurse pjesa më e madhe e komunave nuk kanë të publikuar buxhetin. Përveç Komunës së Prizrenit, asnjë komunë tjetër nuk ka lejuar qasje në kartelën analitike të kontos.

Politikat buxhetore kanë qenë objekt kritikash edhe në raportet e progresit të Komisionit Evropian për Kosovën. Me qëllim të eliminimit të defekteve në procesin e hartimit, shpenzimit dhe raportimit buxhetor, Instituti për Studime të Avancuara GAP rekomandon marrjen e një sërë masash, si: planifikim më i mirë buxhetor nga ana e organizatave buxhetore; ndarjet buxhetore të cilat dërgohen në Kuvendin e Kosovës për aprovim duhet të jenë më të detajuara dhe të shmangin kategoritë e paqarta buxhetore; raportimet periodike tre mujore dhe vjetore duhet të jenë më të detajuara dhe së paku të përfshijnë të dhëna për mënyrën e shpenzimit të buxhetit në ato kategori të aprovuara nga Kuvendi me anë të Ligjit për buxhetin; Ministria e Financave (MF) duhet të obligojë organizatat buxhetore që të publikojnë me rregull raportet e detajuara për shpenzimet e buxhetit; MF duhet të publikojë në formë të qasshme ("Excel format") ndarjet dhe shpenzimet buxhetore me qëllim që t'iu mundësoj organizatave dhe individëve të kenë më të lehtë analizimin e buxhetit.

1. Hyrje

Që nga themelimi i Institucioneve të Përkohshme Vetëqeverisëse (IPVQ) më 2001, hartimi dhe aprovimi i Buxhetit të Kosovës (i njohur fillimisht edhe si Buxheti i Konsoliduar i Kosovës) ka qenë kompetencë e institucioneve vendore. Por të drejtën finale të aprovimit, madje edhe të ndryshimeve rrënjësore, deri më 2008 e kishte Përfaqësuesi Special i Sekretarit të Përgjithshëm (PSSP) i OKB. Edhe pas shpalljes së pavarësisë së Kosovës, hartimi i buxhetit mbeti kompetencë ekskluzive e institucioneve shtetërore të Republikës së Kosovës.¹ Para shpalljes së pavarësisë dhe në kohën kur institucionet vendore njiheshin si IPVQ, buxheti shtetëror në të shumtën e rasteve është miratuar me procedura të përshpejtuara, apo edhe duke përdorur kompetencat e rezervuara nga ana e PSSP.²

Mirëpo, ajo çfarë e ka karakterizuar në vazhdimësi procesin buxhetor në Kosovë është jo transparencja dhe forma jo e duhur raportimit. Ministria e Financave, si institucioni kryesor i cili koordinon procesin buxhetor, dhe organizatat buxhetore veç e veç, nuk kanë qenë transparente në publikimin e të dhënave të detajuara buxhetore. Po ashtu, forma e raportimit për shpenzimet buxhetore, ka shkuar duke u reduktuar, duke u mjaftuar vetëm në publikimin e shpenzimeve totale për kategoritë buxhetore.

Kjo analizë e Institutit për Studime të Avancuara GAP jep një pasqyrë gjithëpërfshirëse për transparencën në shpenzimin e parasë publike, duke u përqendruar në dhënien e rekomandimeve se si duhet të përmirësohet forma e raportimeve buxhetore në baza tre mujore dhe vjetore. Për ta ilustruar këtë me shembuj konkret, analiza ofron një shpjegim të vijave të trasha buxhetore (që aplikohen në buxhetin në Kosovë) të cilat bëjnë të pamundur leximin dhe transparencën e shpenzimeve të parasë publike, dhe ofron shembuj nga vendet që renditen lartë në listë (si SHBA dhe Britania e Madhe) për nga transparencja në shpenzimin e parasë publike. Madje, këto shtete publikojnë dokumente që bëjnë të mundur leximin në detaje të shpenzimeve të buxhetit dhe atë në formate elektronike lehtë të qasshme dhe të analizueshme për publikun. E kundërta e kësaj aplikohet në Kosovë duke e bërë shpenzimin e buxhetit mjaft jo transparent.

¹Megjithatë, Përfaqësuesi Civil Ndërkombëtar (PCN), sipas Propozimit Gjithëpërfshirës për Zgjidhjen e Statusin Final të Kosovës, kishte kompetenca edhe sa i përket buxhetit. Sipas nenit 8 të këtij dokumenti “gjatë përgatitjes së buxhetit të saj, Kosova duhet të këshillohet me PCN-në”. Mirëpo, në praktikë, PCN nuk e shfrytëzoi asnjëherë këtë kompetencë.

² Më 2007, në kohën kur Agim Çeku ishte Kryeministër, ai kërcënoi deputetët e Kuvendit se në rast mos aprovimi të Ligjit për Buxhetin, një gjë të tillë do ta bëjë PSSP. Më 15 shkurt 2008, Buxheti i Kosovës për 2008 u aprovua brenda ditës në parim dhe në lexim të dytë, pa ndonjë debat paraprak.

2. Procesi buxhetor dhe institucionet e përfshira në këtë proces

Buxheti i Kosovës përgatitet nga Ministria e Financave (MF) në koordinim me organizatat buxhetore dhe miratohet në fund të vitit në Kuvendin e Kosovës. Buxheti për vitin e ardhshëm përgatitet në vitin aktual përmes një zinxhiri veprimesh i njohur si proces buxhetor. Deri në marrjen e formës finale si Projektligj për buxhet, dhe para prezantimit për miratim në Kuvend, procesi buxhetor zakonisht zhvillohet në mes të Ministrisë së Financave dhe organizatave buxhetore. Këto të fundit, konform udhëzimeve nga MF, dërgojnë propozimet e tyre për buxhet sipas planeve dhe objektiva të përcaktuara me plan të punës.

Sipas Ligjit për menaxhimin e financave publike dhe përgjegjësitë, *“organizatë buxhetore do të thotë një autoritet ose ndërmarrje publike e cila drejtpërdrejt pranon një ndarje buxhetore.”*³ Në procesin e hartimit të buxhetit, Ministria e Financave dhe organizatat buxhetore veprojnë në mes vete në dy drejtime: nga poshtë-lartë - kur organizatat buxhetore e kanë lirinë e projektimit të shpenzimeve dhe kërkesave për buxhet varësisht nga planet e tyre, dhe nga lartë-poshtë - kur organizatave buxhetore iu ndahet buxheti duke marrë për bazë buxhetin dhe shpenzimet e asaj organizate gjatë vitit paraprak, dhe jo duke marrë parasysh nevojat për buxhet të këtyre organizatave. Sikur në shumë vende, Kosova aplikon një formë të përzier të të dy drejtimeve, do të thotë organizatat buxhetore e përgatisin apo e propozojnë buxhetin e tyre për shpenzim gjatë një viti (drejtimi poshtë-lartë) por edhe janë të kufizuara në këtë përgatitje si rezultat i një tavani buxhetor siç njihet në këtë fushë (drejtimi lartë-poshtë).

Sipas Udhëzuesit mbi përgatitjen e buxhetit në Kosovë dhe procesin e planifikimit të tij,⁴ i bazuar në Ligjin për menaxhimin e financave publike dhe përgjegjësitë, korniza kohore dhe hapat që ndiqen në procesin buxhetor janë si në tabelën nr.1:

³ Ligji Nr. 03/L-048 për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë, Neni 1.

⁴ Udhëzues mbi përgatitjen e buxhetit dhe procesin e planifikimit të tij, f.11.

Tabela 1: Datat dhe aktivitetet në përgatitjen e buxhetit deri në miratimin e tij në Kuvend

Data	Aktiviteti
15 Prill ⁵	Ministria e Financave përgatitë Kornizën Afatmesme të Shpenzimeve dhe parashikimet makroekonomike për tri vitet e ardhshme
30 Prill	Afati i fundit kur Ministria e Financave dërgon Qarkoret buxhetore tek organizatat buxhetore.
15 Qershor	Afati i fundit kur Organizatat buxhetore dërgojnë propozimet e tyre për buxhet bazuar në udhëzimet e Ministrisë, prioritetet për shpenzime, dhe tavanet buxhetore
15 Qershor – 31 Tetor	Ministria e Financave konsulton propozimet për buxhet nga organizatat buxhetore dhe organizon dëgjime buxhetore me organizatat buxhetore. Ky proces zakonisht zhvillohet gjatë periudhës Korrik-Gusht. Jo më vonë se 31 Tetor, Ministria e Financave i dërgon secilës organizatë buxhetore një propozim ndarje të buxhetit dhe së bashku me përditësimin e Kornizës Afatmesme të Shpenzimeve, i dërgon Qeverisë për miratim.
31 Tetor	Qeveria miraton buxhetin e propozuar dhe e dërgon atë në Kuvend. Në Kuvend zhvillohen seanca ku prezantohet buxheti nga Ministri i Financave.
31 Dhjetor	Afati i fundit kur Kuvendi miraton buxhetin e Kosovës.

3. Raportimet e buxhetit

Raportimet e shpenzimeve të buxhetit kuptohen në dy drejtime: i pari lidhet me raportimin e organizatave buxhetore në Ministrinë e Financave, dhe i dyti, raportimi për të gjitha këto nga Ministria e Financave në Kuvend të Kosovës. Nëse i referohemi raportimit të organizatave buxhetore në Ministrinë e Financave, Ligji për menaxhimin e financave publike dhe përgjegjësitë, edhe Udhëzimi për procesin buxhetor i përgatitur duke u bazuar në ligj, tregojnë një numër mekanizmesh përmes të cilëve organizatat buxhetore i raportojnë shpenzimet e tyre në këtë Ministri. Sistemi i Menaxhimit Financiar i bazuar në “FreeBalance” ku të gjitha organizatat buxhetore kanë qasje në të përmes programit të instaluar në secilën organizatë, është mjeti kryesor i raportimit të shpenzimeve nga organizatat buxhetore në Ministri të Financave. Ky sistem iu mundëson organizatave buxhetore edhe të kontrollojnë shpenzimin e buxhetit përmes lajmërimeve që bën vetë softueri përmes tri mënyrave: ndalo shpenzimin, ngadalëso shpenzimin, dhe nevoja për alokim shtesë të

⁵ Disa data nuk ceken shprehimisht në ligj por janë cekur në Udhëzuesin e vitit 2008 përgatitur nga Ministria e Ekonomisë dhe Financave.

buxhetit.⁶ Ekzistojnë pastaj edhe procedura që ndiqen nëse një organizatë buxhetore kërkon më shumë buxhet, procedura e transferit nga një organizatë buxhetore që nuk ka shpenzuar dhe e ka tepricë, miratimi i një buxheti shtesë në Kuvend dhe nga fondi rezervë që mund të shfrytëzohet me aprovim të Ministrit sidomos në raste të fatkeqësive natyrore.⁷

Përderisa është zhvilluar një sistem i mirë për raportimin e shpenzimeve nga ana e organizatave buxhetore në Ministrinë e Financave, raportimi i shpenzimeve nga Ministria e Financave në Kuvend është më i paqartë dhe jo transparent sa i përket shpenzimeve. Sipas Ligjit për menaxhimin e financave publike dhe përgjegjësitë, Ministri përgatitë dhe Qeveria shqyrton raportet tremujore të buxhetit dhe në periudhën prej 30 ditëve pas përfundimit të një çereku të vitit fiskal, këto raporte parashtrohen edhe në Kuvend.⁸ Në bazë të kësaj, Ministria e Financave përgatitë raport tremujor, gjashtëmujor dhe nëntëmujor që parashtrohen në Kuvend. Përveç kësaj, jo më vonë se më 31 Mars të çdo viti kalendarik, Ministri përgatitë për miratim në Kuvend edhe një raport përfundimtar përmbledhës të buxhetit për vitin e kaluar fiskal dhe dy vitet paraprake fiskale.⁹

Mirëpo, raportimet tre mujore dh vjetore të MF në Kuvendin e Kosovës nuk përmbajnë të njëjtat linja buxhetore të cilat janë aprovuar nga ana e Kuvendit me rastin e aprovimit të Ligjit për buxhetin dhe ndarjet buxhetore. MF, në tri vitet e fundit ka shkuar duke reduktuar formën e raportimit buxhetor, duke u mjaftuar vetëm me raportimin për kategoritë e përgjithshme buxhetore. Në bazë të formatit ekzistues të raportit, mund të thuhet se nuk ka një lidhje logjike në mes të kërkesës për buxhet, shpenzimeve të bëra konform saj, dhe raportimit për atë shpenzim.

4. Publikimi i shpenzimeve nga organizatat buxhetore

Raportet e shpenzimeve si në formë të përmbledhur ashtu edhe veç e veç për çdo organizatë buxhetore duhet të jenë lehtë të lexueshme. Gjatë përpilimit të tyre duhet pasur parasysh se jo të gjithë kanë njohuri mbi konceptet që përdoren nga njohësit e fushës së buxhetit,

⁶ Udhëzues mbi buxhetin e Kosovës dhe procesin e planifikimit të tij, f.26.

⁷ Ligji Nr. 03/L-048 për menaxhimin e financave publike dhe përgjegjësitë, Neni 29.

⁸Ligji Nr. 03/L-048 për Menaxhimin e Financave Publike dhe Përgjegjësitë, Neni 45.

⁹ Ligji Nr. 03/L-048 për menaxhimin e financave publike dhe Përgjegjësitë, Neni 46.

financave, dhe shpenzimeve.¹⁰ Publikimi i shpenzimeve nga organizatat buxhetore do ta plotësonte vakumin mbi paqartësinë dhe jo transparencën sa i përket shpenzimeve në raportet përmbledhëse tremujore.

Derisa raportet tremujore të Ministrisë së Financave janë publike dhe të qasshme përmes faqes zyrtare të kësaj Ministrie, publikimi i këtyre shpenzimeve nga vetë organizatat buxhetore është shumë i kufizuar.

Një numër shumë i vogël i organizatave buxhetore bëjnë publike shpenzimet buxhetore. Nga 19 ministri sa ka Qeveria e Kosovës, vetëm Ministria e Drejtësisë publikon raport të veçantë dhe më të detajuar të shpenzimeve buxhetore. Kurse ministrinë tjera, mjaftohen vetëm me raportet e përgjithshme buxhetore të cilat përfshihen në raportin e përbashkët të cilin e përpilon Ministria e Financave për ta dorëzuar në Kuvend.

Shumica e institucioneve të pavarura nuk publikojnë buxhetin e detajuar të të hyrave dhe shpenzimeve. Këto institucione mjaftohen vetëm me përfshirjen e shpenzimeve të përgjithshme buxhetore në kuadër të raporteve vjetore të performancës.

Nga 37 komunitat e Kosovës, vetëm Komuna e Malishevës ka të publikuar në faqen e saj zyrtare raportin financiar tremujor, gjashtëmujor, nëntëmujor dhe vjetor për shpenzimet e buxhetit gjatë vitit 2012, por jo edhe për vitet paraprake. Komunitat si Hani i Elezit, Dragashi, Skenderaj dhe Lipjani kanë të publikuara raport të shpenzimeve për 2012 por jo të plota, ndërsa Komunitat tjera (32) nuk kanë raporte mbi shpenzimet e buxhetit për vitin 2011.

Tabela 2: Publikimi i shpenzimeve nga organizatat buxhetore gjatë vitit 2011

Organizata buxhetore		Publikimi i shpenzimeve në faqen zyrtare (2011)
1	Kuvendi i Kosovës	Jo
2	Zyra e Presidentit	Jo
3	Zyra e Kryeministrit	Jo
4	Ministria e Financave	Jo
5	Ministria e Administrimit Publik	Jo
6	Ministria e Bujqësisë, Pylltarisë dhe Zhvillimit rural	Jo
7	Ministria e Tregtisë dhe Industrisë	Jo
8	Ministria e Infrastrukturës	Jo

¹⁰Managing Public Expenditure, a reference book for transition countries, edited by Richard Allen and Daniel Tomas, OECD, f. 317.

9	Ministria e Shëndetësisë	Jo
10	Ministria e Kulturës, Rinisë dhe Sporteve	Jo
11	Ministria e Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë	Jo
12	Ministria e Punës dhe Mirëqenies Sociale	Jo
13	Ministria e Mjedisit dhe Planifikimit Hapësinor	Jo
14	Ministria për Komunitete dhe Kthim	Jo
15	Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal	Jo
16	Ministria e Zhvillimit Ekonomik	Jo
17	Ministria e Punëve të Brendshme	Jo
18	Ministria e Drejtësisë	Po
19	Ministria e Punëve të Jashtme	Jo
20	Ministria për Forcën e Sigurisë së Kosovës	Jo
21	Ministria për Integritet Evropian	Jo
22	Ministria e Diasporës	Jo
Institucionet e pavarura		
23	Komisioni Rregullativ i Prokurimit Publik	Jo
24	Akademia e Shkencave dhe Arteve	Jo
25	Autoriteti Rregullativ i Telekomunikacionit	Jo
26	Agjencioni Kundër Korrupsionit	Jo
27	Zyra Rregullative e Energjisë	Jo
28	Organi Shqyrtues i Prokurimit	Jo
29	Komisioni për Ndihmë Juridike	Jo
30	Universiteti i Prishtinës	Jo
31	Gjykata Kushtetuese e Kosovës	Jo
32	Komisioni Kosovar i Konkurrencës	Jo
33	Agjensioni Kosovar i Inteligjencës ¹¹	Jo
34	Këshilli i Kosovës për Trashëgimi Kulturor	Jo
35	Paneli Zgjedhor për Ankesa dhe Parashtrës	Jo
36	Këshilli i Pavarur Mbikëqyrës për Shërbimin Civil	Jo
37	Prokurori i Shtetit	Jo
38	Zyra e Auditorit Gjeneral	Jo
39	Zyra Rregullative e Ujit dhe Mbeturinave	Jo
40	Autoriteti Rregullativ Hekurudhave	Jo
41	Autoriteti i Aviacionit Civil	Jo

¹¹Nuk ka faqe zyrtare.

42	Komisioni i Pavarur i Minierave dhe Mineraleve	Jo
43	Komisioni i Pavarur i Mediave	Jo
44	Komisioni Qendror i Zgjedhjeve	Jo
45	Institucioni i Avokatit të Popullit	Jo
46	Instituti Gjyqësor i Kosovës	Jo
47	Këshilli Gjyqësor i Kosovës	Jo
48	Agjensioni Kosovar i Pronës	Jo
49	Agjencioni për Mbrojtjen e të Dhënave Personale	Jo
Niveli lokal		
50	Komuna Hani i Elezit	Jo i plotë
51	Komuna e Dragashit	Jo i plotë
52	Komuna e Malishevës	Jo i plotë
53	Komuna e Skenderajt	Jo
54	Komuna e Mamushës	Jo
55	Komuna e Shtërpcës	Po
56	Komuna e Shtimes	Po
57	Komuna e Vitisë	Jo
58	Komuna e Fushë Kosovës	Jo
59	Komuna e Prizrenit	Jo
60	Komuna e Podujevës	Po
61	Komuna e Vushtrrisë	Po
62	Komuna e Kaçanikut	Po
63	Komuna e Ferizajt	Po
64	Komuna e Rahovecit	Po
65	Komuna e Graçanicës	Po
66	Komuna e Mitrovicës	Po
67	Komuna e Obiliqit	Jo
68	Komuna e Gjilanit	Jo
69	Komuna e Lipjanit	Jo
70	Komuna e Klinës	Jo
71	Komuna e Drenasit	Jo
72	Komuna e Istogut	Po
73	Komuna e Kamenicës	Po
74	Komuna e Prishtinës	Jo
75	Komuna e Ranillugut	Jo
76	Komuna e Klllokotit	Po
77	Komuna e Junikut	Jo
78	Komuna e Gjakovës	Jo
79	Komuna e Parteshit	Jo
82	Komuna e Suharekës	Jo
81	Komuna e Pejës	Jo
82	Komuna e Deçanit	Jo
83	Komuna e Novobërdes	Po
84	Komuna e Zveçanit	Jo
85	Komuna e Leposaviqit	Jo
86	Komuna e Zubin Potokut	Jo

5. Përgjigjet e Ministrive dhe Komunave ndaj Institutit GAP për qasje në shpenzimet e reprezentacionit dhe buxhetit për 2012

Duke parë se institucionet qendrore dhe lokale nuk janë aktive dhe të përgjegjshme në publikimin e raporteve për shpenzimet buxhetore, Instituti GAP ka shfrytëzuar të drejtën e qasjes në dokumente publike dhe ka dërguar një numër të konsiderueshëm të kërkesave për qasje në shpenzimet e detajuara buxhetore të të gjitha ministrive dhe komunave të Kosovës.

Në nivel qendror janë dërguar gjithsejtë 20 kërkesa dhe ato në të gjitha ministrinë, përfshirë edhe Zyrën e Kryeministrit. Nga këto kërkesa, Instituti GAP ka marrë përgjigje që konsiderohen të plota nga 17 Ministri dhe nga Zyra e Kryeministrit. Siç shihet nga tabela më poshtë, Ministria e Mjedisit dhe Planifikimit Hapësinor (MMPH) nuk ka dërguar asnjë përgjigje derisa Ministria e Administratës Publike (MAP) dhe Ministria e Infrastrukturës (MI) kanë dërguar përgjigje jo të plota.

Tabela 3: Përgjigjet e Ministrive në kërkesën e GAP për shpenzimet e reprezentacionit

	Ministrinë	Përgjigjet
1	Ministria e Financave	Po
2	Ministria e Kulturës, Rinisë dhe Sportit	Po
3	Ministria e Administratës Publike	Jo e plotë
4	Ministria e Drejtësisë	Po
5	Ministria e Punëve të Jashtme	Po
6	Ministria e Punës dhe Mirëqenies Sociale	Po
7	Ministria e Zhvillimit Ekonomik	Po
8	Ministria për Komunitete dhe Kthim	Po
9	Ministria e Tregtisë	Po
10	Minsitria e Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë	Po
11	Ministra e Shëndetësisë	Po
12	Ministria e Punëve të Brendshme	Po
13	Ministria e Diasporës	Po
14	Ministria për Forcën e Sigurisë së Kosovës	Po
15	Ministria e Integritimit Evropian	Po
16	Ministria e Bujqësisë, Pylltarisë dhe Zhvillimit Rural	Po
17	Ministria e Infrastrukturës	Jo e plotë
18	Ministria e Mjedisit dhe Planifikimit Hapësinor	Jo
19	Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal	Po
20	Zyra e Kryeministrit	Po

Instituti GAP ka dërguar 34 kërkesa në të gjitha Komunat e Kosovës (duke mos përfshirë këtu komunat e veriut) për qasje në shpenzime të detajuara të buxhetit – apo siç njihen edhe si “kartela analitike e kontos”. Siç vërehet nga tabela më poshtë, vetëm Komuna e Prizrenit ka lejuar qasje në kartelën analitike të kontos, dokument i cili shpjegon në detaje të gjitha pagesat, kohën, personi përgjegjës për shpenzimin, biznesin në të cilën janë bërë shpenzimet dhe qëllimin. Asnjë komunë tjetër nuk ka pranuar që të lejoj qasje në kartelën analitike të kontos.

Tabela 4: Përgjigjet e Komunave në kërkesën e GAP për shpenzimet e detajuara të buxhetit të Komunës

	Komunat	Përgjigjet
1	Komuna Hani i Elezit	Jo
2	Komuna e Dragashit	Jo
3	Komuna e Malishevës	Jo
4	Komuna e Skenderajt	Jo
5	Komuna e Mamushës	Jo
6	Komuna e Shtërpçës	Jo
7	Komuna e Shtimes	Jo
8	Komuna e Vitisë	Jo
9	Komuna e Fushë Kosovës	Jo
10	Komuna e Prizrenit	Po
11	Komuna e Podujevës	Jo
12	Komuna e Vushtrrisë	Jo
13	Komuna e Kaçanikut	Jo
14	Komuna e Ferizajt	Jo
15	Komuna e Rahovecit	Jo
16	Komuna e Graçanicës	Jo
17	Komuna e Mitrovicës	Jo
18	Komuna e Obiliqit	Jo
19	Komuna e Gjilanit	Jo
20	Komuna e Lipjanit	Jo
21	Komuna e Klinës	Jo
22	Komuna e Drenasit	Jo
23	Komuna e Istogut	Jo
24	Komuna e Kamenicës	Jo
25	Komuna e Ranillugut	Jo
26	Komuna e Klllokotit	Jo
27	Komuna e Junikut	Jo
28	Komuna e Gjakovës	Jo
29	Komuna e Parteshit	Jo
30	Komuna e Suharekës	Jo
31	Komuna e Novobërdes	Jo
32	Komuna e Pejës	Jo
33	Komuna e Prishtinës	Jo
34	Komuna e Deçanit	Jo

6. Ndarjet e paqarta buxhetore

Kjo pjesë shqyrton problemet me emërimin, definimin dhe kuptueshmërinë e shpenzimeve buxhetore, në veçanti të atyre kapitale. Qëllimi është që t'i identifikojmë disa prej problemeve tipike gjatë analizimit të shpenzimeve buxhetore dhe kategorizimit të tyre.

Një emërtim që hasim sidomos tek ndarja e buxhetit nëpër Komuna është që shuma të mëdha buxhetore emërohen si "Bashkëfinancim me donatoret" duke mos precizuar projektet të cilat do të financohen. Nëse shikojmë buxhetin e vitit 2013 për Komuna shohim se së paku 5.5 milionë euro të këtyre shpenzimeve kapitale janë të emëruara në këtë mënyrë. Ky lloj emërtimi i përgjithshëm, përveç që lejon mundësi manipulimi të buxhetit në bazë të interesave të individëve që menaxhojnë këto fonde, njëkohësisht krijon probleme edhe me kategorizim të shpenzimeve nëse publiku është i interesuar të dijë se në çfarë fushe qeveria apo komunat kanë orientuar shpenzimet e tyre. Disa nga emërtimet tjera problematike të shpenzimeve kapitale në komuna janë p.sh. infrastruktura në këtë apo atë fshat, duke mos precizuar se çfarë lloje infrastrukture është ajo: kanalizim, ujësjellës, rrugë apo tjetër.

Një tjetër problem nga buxheti i nivelit qendror është se shpesh investimet kapitale nuk janë të precizuara se në cilën komunë do të kryhen p.sh. tek Ministria e Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë kemi së paku tri raste të tilla ku vetëm përshkruhet natyra e investimit qoftë ajo ndërtim shkolle apo diçka tjetër por nuk përmendet komuna e cila do të përfitoj nga ky investim i nivelit qendror. Gjithashtu, tek Ministria e Infrastrukturës shohim se shpenzime kapitale me vlerë prej 4.3 milion euro nuk janë të precizuara se në cilat komuna do të orientohen por vetëm janë emëruar si: "Programi i bashkëfinancimit me Kuvendet Komunale". Një tjetër emërtim i përgjithësuar që nuk jep informacion të qartë për publikun është "Bashkëfinancim me IPA" p.sh. tek Ministria e Kulturës 4 milionë euro shpenzime kapitale janë të emëruar në këtë mënyrë.

Duhet cekur se ka raste ku mos definimi i shpenzimeve apo mbajtja konfidencial e natyrës së shpenzimit është e domosdoshme sepse ai projekt duhet të mbahet si i tillë për arsye të sigurisë shtetërore. Projekte të tilla hasim tek: Ministria e Punëve të Brendshme, Ministria e Forcës së Sigurisë, Agjencioni Kosovar i Inteligjencës dhe janë të emëruara si projekte të paspecifikuara apo konfidenciale.

7. Shembuj të suksesshëm të transparencës së shpenzimeve publike në vende tjera

Pjesa në vazhdim ofron disa shembuj nga vendet më transparente në botë sa i përket publikimit të dokumenteve të shpenzimit të parasë publike. Në bazë të këtyre shembujve shohim se numri i dokumenteve dhe mënyra e raportimit të shpenzimeve nga ana e Qeverisë së Kosovës ofron pothuajse një transparencë minimale të shpenzimeve të buxhetit. Po ashtu, synimi në këtë pjesë është të njoftojë Qeverinë rreth formave më të mira të raportimit dhe të rrisë pritjet e publikut për një raportim më cilësor të shpenzimeve qeveritare.

Në një studim të bërë nga “International Budget Partnership”¹² ku shtetet vlerësohen për nivelin e transparencës së buxhetit në bazë të asaj se sa i publikojnë tetë dokumente të rëndësishme të ndërlidhura me procesin buxhetor dhe sa këto dokumente janë të qasshme për publikun. Këto tetë dokumente janë:

- 1) Dokumenti i cili krijon lidhjen e nevojshme në mes të buxhetit dhe politikave të qeverisë,
- 2) Dokumenti që përmban planet konkrete se si do të bëhet ngritja e të hyrave financiare për realizimin e politikave;
- 3) Dokumenti legal (ligji) që autorizon ekzekutivin për ngritjen e burimeve financiare dhe shpenzimeve;
- 4) Ekzistencën e një dokumenti jo formal i cili prezanton para publikut mënyrën e grumbullimit të të hyrave dhe orientimin e shpenzimeve;
- 5) Raportet mujore apo tremujore që tregojnë trendet e të ardhurave, borxhit publik dhe shpenzimeve;
- 6) Rishikimi i buxhetit në mes të vitit në mënyrë që të rishikohen nëse indikatorët ekonomik kanë lëvizur nga supozimet fillestare;
- 7) Raporti i fund vitit i cili shikon realizimin e buxhetit në krahasim me planifikimin e tij në vitin paraprak; dhe
- 8) Auditimi i pavarur nga institucionet më të larta dhe të pavarura të auditimit ku shikohet nëse financat janë ngritur dhe shpenzuar në pajtim me buxhetin e miratuar si dhe nëse llogaritë qeveritare janë të sakta.¹³

Dy nga shtetet të cilat vazhdimisht vlerësohen ndër shtetet me nivelin më të lartë të transparencës buxhetore janë Britania e Madhe

¹²International Budget Partnership. Burimi: <http://internationalbudget.org/what-we-do/major-ibp-initiatives/open-budget-initiative/>

¹³International Budget Partnership. Open Budget Survey 2012. Burimi: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-English.pdf>

dhe Shtetet e Bashkuara të Amerikës (SHBA).¹⁴ Një nga dokumentet që publikohet në faqen zyrtare të buxhetit në Britaninë e Madhe është dokumenti i cili përmbledh tri qëllimet kryesore të buxhetit për vitin e caktuar.¹⁵ Gjithashtu, ky dokument përmban shpjegime të detajuara sa i përket taksave që është njëra nga burimet kryesore të mbushjes së arkës shtetërore. Disa nga aspektet kryesore të këtij dokumenti janë shpjegimet lidhur me atë se:

- a) cilat janë politikat fiskale të cilat ky buxhet synon t'i përmbush p.sh. ulja e borxhit publik;
- b) synimet e politikave monetare p.sh. ulja e inflacionit, ulja e interesave të kredisë apo çfarëdo synimi tjetër;
- c) cilat janë kategoritë ku shteti do të ulë apo rritë taksat p.sh ulje e taksave në korporatë në mënyrë që të rritet konkurrenca e shtetit

Një praktikë e tillë ndiqet edhe nga Shtetet e Bashkuara të Amerikës dhe Zelanda e Re si vende të renditura lart në raportin e lartpërmendur. Në publikimin e vitit 2013, SHBA-të kanë publikuar një dokument i cili shikon situatën makroekonomike dhe sfidat të cilat përmes këtij buxheti tentohen të tejkalohen.¹⁶

Përveç dokumenteve standarde, një analizë interesante e publikuar nga SHBA-të është analiza e cila bën matjen e performancës dhe cilësinë e menaxhmentit të administratës publike në mënyrë që të rritet përgjegjësia dhe efikasiteti në shpenzimin e parasë publike. Në parim, secilës organizatë i caktohen disa objektiva që iu transmetohen liderëve të të gjitha niveleve, punëtorëve dhe publikut. Objektivat e tilla janë të matshme duke mbajtur kështu administratën publike përgjegjëse për realizimin e tyre.

Një tjetër publikim interesant që bëhet nga ana e qeverisë Britanike, në mënyrë që të rritet transparenca dhe lehtësia e informimit të publikut, është mundësia që i ofrohet publikut që të shikojë investimet që bëhen në zonën e tij dhe atë në mënyrë fare të thjeshtë dhe të lehtë. Informacionet në këtë seksion përfshijnë të dhëna si:

- a) investimet në arsim,
- b) projektet në mbështetje të biznesit,
- c) numri i personave që do të përfitojnë nga ndryshimet në sistemin e taksave apo benefiteve, etj.

Një pjesë shumë e rëndësishme e publikimit të buxhetit në këto shtete është seksioni i analizave statistikore. Baza e raportimit të

¹⁴ Renditja e shteteve nga International Budget Partnership. Burimi: <http://survey.internationalbudget.org/#rankings>, 06 Shkurt 2013.

¹⁵ Her Majesty (HM) Treasury Budget 2011, burimi: http://cdn.hm-treasury.gov.uk/2011budget_complete.pdf, 06 Shkurt 2013.

¹⁶ Fiscal Year 2013, Mid-Session Review, Budget of the U.S Government, Burimi: <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2013/assets/13msr.pdf>

shpenzimeve dhe dokumenteve tjera përcjellëse në Britani të Madhe është një sistem kompleks financiar i quajtur “Combined Online Information System (COINS)”. Falë këtij sistemi, Departamenti i Thesarit¹⁷ publikon një “spreadsheet” ku shpenzimet buxhetore raportohen në mënyrë të detajuar dhe gjithashtu një historik të investimeve në bazë të sektorëve për gjatë viteve të kaluara në format të atillë që lehtësisht mund të përdoret nga publiku për analiza statistikore.¹⁸ Të njëjtën gjë e bën edhe Departamenti i Menaxhimit dhe Buxhetit në SHBA duke publikuar qoftë analiza të bëra nga vet departamenti apo publikimin e “spreadsheets” ku publiku mund të bëjë analizimin e tyre.

Për dallim nga këto shtete, nëse një qytetar i Kosovës qoftë ai student apo person që ka një kureshtje rreth shpenzimeve qeveritare, dëshiron të bëjë një analizë të Buxhetit të Kosovës, problem i parë që ai/ajo do të ndeshë është se të dhënat e buxhetit janë të publikuar në formatin “PDF” nga i cili nuk mund të nxirren statistika as nga më të thjeshtat. Nëse ky student dëshiron që buxhetin e Kosovës ta kopjojë në “spreadsheet” prej nga mund të bëjë analizimin e të dhënave dhe paraqitjen e tyre grafike, do t’i duhen përafërsisht më shumë se 40 orë punë në mënyrë që ky buxhet të jetë i gatshëm për analizë.

¹⁷ Departamenti i Thesarit menaxhon buxhetin në Britaninë e Madhe.

¹⁸ HM Treasury, Seksioni i statistikave, http://www.hm-treasury.gov.uk/pesa2011_section2.htm 06 Shkurt 2013

8. Përfundimet dhe Rekomandimet

Në bazë të shpjegimeve dhënë më lartë, mund të përfundohet se raportimi i shpenzimit të buxhetit nga Ministria e Financave në Kuvend të Kosovës nuk është i duhur dhe nuk mundëson transparencë mbi shpenzimin e parasë publike. Raportimet tre mujore dhe vjetore të Ministrisë së Financave janë shumë të përgjithësuara dhe tabelat me total të shpenzimeve për kategori janë të paqarta dhe jo transparente.

Pastaj, nëse shikojmë në nivel të organizatave buxhetore, publikimi i shpenzimeve nga Ministritë e Qeverisë së Kosovës është tepër i vogël. Nga 19 Ministri sa ka Qeveria, vetëm Ministria e Drejtësisë publikon shpenzimin e buxhetit në formë të detajuar në nivel të Ministrisë. Ministritë tjera, mjaftohen duke dhënë disa shënime të shpenzimeve të buxhetit në kuadër të raportit të përgjithshëm vjetor të Ministrisë së caktuar. Praktika e mos publikimit të shpenzimeve të buxhetit ndiqet edhe nga Zyra e Kryeministrit, Kuvendi i Kosovës dhe Zyra e Presidentit.

Dukuria e tillë e përfshirjes së shpenzimit të buxhetit në raportin vjetor, haset edhe tek një numër i madh i institucioneve të pavarura të cilat inkorporojnë ato shpenzime në raportet vjetore që bëjnë në fund të vitit. Megjithatë, numri i institucioneve të pavarura të cilat bëjnë raportim më të mirë të shpenzimeve është më i madh se sa numri i Ministrive në Qeveri.

E njëjta situatë me publikimin e shpenzimeve të buxhetit haset edhe në nivel lokal. Nga 37 Komunat e Kosovës, vetëm Komuna e Malishevës ka publikuar pasqyrë financiare tre mujore, gjashtëmujore dhe atë vjetore mbi shpenzimin e buxhetit për vitin 2012. Vetëm Komuna e Prizrenit ka lejuar qasje në kartelën analitike të kontos - dokument i detajuar për çdo shpenzim që ndodh brenda një viti.

Duke u bazuar në këtë përfundim si rezultat i analizimit të raportimit të shpenzimeve të buxhetit, Instituti GAP rekomandon marrjen e hapave si më poshtë:

- Ministria e Financave, me rastin e dërgimit të Ligjit për buxhetin dhe ndarjet buxhetore në Kuvendin e Kosovës për shqyrtim dhe aprovim, duhet të përgatis një dokument i cili shpjegon ndërlidhjen në mes të buxhetit për vitin e caktuar fiskal dhe politikat qeveritare. Në këtë dokument duhet të jepen detaje se si zbatimi i buxhetit do të ndikoj në zhvillimin e gjithëmbarshtëm ekonomik dhe në arritjen e objektivave qeveritare.

- MF në koordinim me organizatat buxhetore, duhet të shmangin ndarjet e paqarta buxhetore, siç janë klasifikimet me: “bashkëfinancim me donator”, “rregullim i infrastrukturës”, “investime nëpër fshatra”, “bashkëfinancim me Kuvende Komunale”, etj., ngase në këtë mënyrë deputetët e Kuvendit të Kosovës dhe rrjedhimisht ehe qytetarët, nuk do ta kenë të qartë se për çfarë projektsh janë ndarë mjetet buxhetore. Për të evituar këto kategorizime të paqarta, nevojitet planifikim më i mirë buxhetor.
- Ministria e Financave duhet të ndryshoj formën e raportimit buxhetor në baza tre mujore dhe vjetore. Raportimi buxhetor duhet të përfshijë të dhëna të detajuara për zbatueshmërinë e të gjitha atyre projekteve për të cilat janë kërkuar mjete me Ligjin për buxhetin. Deputetëve të Kuvendit të Kosovës dhe qytetarëve duhet tu jepen informata se si është menaxhuar buxheti i ndarë me Ligjin për buxhetin në bazë të projekteve buxhetore. Kjo është e domosdoshme sidomos në linjën e investimeve kapitale dhe atë të mallrave dhe shërbimeve.
- Ministria e Financave duhet të obligoj të gjitha organizatat buxhetore që të publikojnë raportet e shpenzimit të buxhetit në uebfaqet e tyre dhe të bëjnë këto raporte të qasshme për publikun. Raportet individuale të organizatave buxhetore duhet të përmbajnë të dhëna më të detajuara të shpenzimit të buxhetit, se ato të cilat dërgohen në Kuvendin e Kosovës për aprovim. Po ashtu, çdo organizatë buxhetore duhet të lejoj, në bazë të kërkesës, qasje në kartelën analitike të kontos.
- Ministria e Financave duhet të publikojë me rregull të gjitha raportet buxhetore tremujore dhe vjetore, si dhe të publikojë ndarjet buxhetore dhe shpenzimet buxhetore në formë “Excel”, me qëllim që t’ua mundësojë organizatave joqeveritare dhe studiuesve të pavarur analizimin e buxhetit.

INSTITUTI PËR STUDIME TË AVANCUARA



Instituti për Studime të Avancuara GAP është një Think-Tank i themeluar në tetor të 2007 në Kosovë. Qëllimi kryesor i GAP-it është të tërheq profesionistë për të krijuar një ambient të zhvillimit dhe hulumtimit profesional, që haset në institucione të ngjashme në shtetet perëndimore. Kjo gjithashtu u ofron mundësi kosovarëve për hulumtimin, zhvillimin dhe implementim e projekteve me qëllim të avancimit të shoqërisë kosovare. Prioritet për këtë Institut është mobilizimi i profesionistëve në adresimin e sfidave ekonomike, politike dhe sociale të vendit. Qëllimet kryesore të GAP-it janë të mbush zbrazëtitë në mes të qeverisë dhe qytetarëve, si dhe të mbushë zbrazëtitë në mes të problemeve dhe zgjidhjeve.

Kjo analizë dhe projekti për transparencën e shpenzimeve buxhetore dhe rritjen e llogaridhënies për mënyrën e shpenzimit të buxhetit financohet nga British Embassy – Prishtina. Kjo analizë jo domosdo reflekton qëndrimet e British Embassy – Prishtina.



British Embassy
Prishtina